

A magyar felsőoktatás-irányítás reformja a lisszaboni stratégia tükrében

Keczer Gabriella¹

Az Európa Tanács 2000 márciusában, a Lisszaboni Csúcstalálkozón azt tűzte ki célul, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága legyen. Tekintettel arra, hogy a fenti célkitűzés megvalósításában az oktatásnak kulcsszerepe van, a lisszaboni folyamatban kezdettől fogva nagy hangsúlyt kap az európai oktatás, így a felsőoktatás versenyképességének kérdése, és ennek egyik feltétele, az intézményirányítás hatékonysága.

Tanulmányom első részében az Európai Bizottság dokumentumainak elemzésével bemutatom a felsőoktatás-irányítás átalakítására vonatkozó elképzelések és a tagállamok számára megfogalmazott irányelvek formálódását a lisszaboni folyamatban. A második részben ország-jelentések alapján foglalom össze a nyugat-európai országok felsőoktatás-irányítási reformjainak közös vonásait a lisszaboni irányelvek tükrében. Ezt követően bemutatom a magyar felsőoktatás-irányítási reformkísérlet kezdeti elképzeléseit, torzulásait majd megtorpanását; végül megkísérlem számba venni azokat a tanulságokat, amelyek hozzájárulhatnak egy következő – véleményem szerint elkerülhetetlen – reformkezdeményezés sikeréhez.

Kulcsszavak: lisszaboni folyamat, felsőoktatás, egyetemi kormányzás, magyar felsőoktatási reform

1. Bevezetés

Az Európa Tanács 2000 márciusában, a Lisszaboni Csúcstalálkozón azt tűzte ki célul, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága legyen. A döntéshozók és a szakemberek, felismerve, hogy a fenti célkitűzés megvalósításában az oktatásnak kulcsszerepe van, kezdettől fogva nagy hangsúlyt helyeztek a lisszaboni stratégiában az európai oktatás, így a felsőoktatás hatékonyságának kérdésére. A felsőoktatási rendszerre és annak irányítására vonatkozó elképzelések lépésről lépésre formálódtak ki, az irányelvek és a tagállamokkal szembeni elvárások egyre határozottabban fogalmazódnak meg a lisszaboni folyamatban.

A „tizenötök” ugyan közösségi szinten elégedetlenek az európai felsőoktatás versenyképességével és teljesítményével, állami szinten azonban egyértelmű lépéseket tettek egyetem-irányításuk hatékonyabbá tétele érdekében.

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásával a magyar felsőoktatás-irányítás átalakítása kívülről is erős impulzust kapott. Részben az oktatási kor-

¹ Keczer Gabriella, adjunktus, SZTE Mérnöki Kar, Ökonómiai és Vidékfejlesztési Intézet (Szeged)

mányzat által elkövetett hibák, részben a magyar egyetemi közélet ellenállása miatt azonban a 2002-ben elindított reform-kezdeményezés 2006-ra megtorpant. Ám ha azt akarjuk, hogy felsőoktatási intézményeink kellő mértékben hozzájáruljanak versenyképességünk növekedéséhez és az ország gazdasági-társadalmi felzárkózásához, hosszabb távon nem kerülhető el az intézmény-irányítási rendszer gyökeres átalakítása.

2. A felsőoktatás-irányítás a lisszaboni stratégiában

Az Európai Tanács 2000 márciusában, a Lisszaboni Csúcstalálkozón azt tűzte ki célul, hogy „az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága legyen” (CEC 2000). A fenti célkitűzés megvalósítását szolgáló lisszaboni stratégiában (EC 2000) a felsőoktatást közvetlenül és közvetve érintő elemek is kerültek.

A felsőoktatást közvetlenül érintő célkitűzések a következők:

- 2004-2005-re a felére kell csökkenteni a 18-24 éves korosztályon belül a csak középfokú végzettségűek arányát. Ez azt jelenti, hogy az európai felsőoktatási intézményeknek továbbra is a tömegképzés lesz a feladatuk; a hallgatói létszám az elkövetkezőkben is növekedni fog, az egyetemeknek pedig képesnek kell lenniük a tömegképzésből eredő szakmai és működési kihívások megoldására.
- 2005-re általánossá kell tenni az élethosszig tartó tanulás gyakorlatát. Ebben a felsőoktatási intézményeknek oroszán-részt kell vállalniuk, vagyis képesnek kell lenniük a nem hagyományos hallgatói csoportok, a nem hagyományos képzési formák és a nem hagyományos tananyag kezelésére.
- Létre kell hozni az Európai Kutatási Térséget, melyben kulcsszerep jut az egyetemeknek. Ezzel együtt az egyetemeknek képesnek kell lenniük a növekvő kutatási ráfordítások hatékony felhasználására, kutatási bevételeik diverzifikálására, a kutatási eredmények minél hatékonyabb hasznosítására, az ehhez szükséges kapcsolatrendszer kiépítésére és működtetésére, vonzerejük növelésére a legkiválóbb kutatók megnyerése érdekében.

A felsőoktatási közvetve érintő célkitűzések a következők:

- Általánossá kell tenni az információtechnológia alkalmazását. 2002-re minden tanárnak ismernie és használnia kell az internetet és a multimédiás eszközöket, 2003-ra minden iskolából kikerülő tanulóknak, 2005-re pedig minden európai polgárnak rendelkeznie kell ezekkel a képességekkel. Az egyetemeknek élen kell járniuk ebben a folyamatban és meg kell teremteniük ennek infrastrukturális, humán erőforrás és szakmai hátterét.
- Növelni kell az innovációs képességet és a vállalkozó-szellemet. Ez csak úgy lehetséges, ha az egyetemek maguk is fokozzák innovációs tevékenységüket,

és vállalkozóvá válnak a maguk területén, valamint nagyobb súlyt helyeznek az ehhez szükséges tudás és készségek átadására a képzés tartalmában.

- 2010-re 70 százalékra kell növelni a foglalkoztatottságot és 4 százalékra kell csökkenteni a munkanélküliséget. Ez csak úgy lehetséges, ha az egyetemokről kikerülők a munkaerőpiacon jól eladható tudással és végzettséggel rendelkeznek. Ennek érdekében a felsőoktatási intézményeknek igazodniuk kell a munkaerőpiac igényeihez, és szorosabbá kell fűzni a kapcsolatot a munkáltatókkal.

Mind a felsőoktatást közvetlenül, mind a közvetve érintő célkitűzések olyan szervezeti és működési kihívásokat jelentenek, amelyeknek a jelenlegi intézményirányítási gyakorlat mellett az egyetemek nem képesek maradéktalanul megfelelni.

Felismerve az oktatási rendszer átalakításának szükségességét a lisszaboni célkitűzések elérése érdekében, a lisszaboni Európa Tanács 2000-ben felkérte az oktatási minisztereket, hogy dolgozzák ki az európai oktatási rendszerek stratégiai jövőképét. Ennek eredményeképpen 2001-ben az Oktatási Tanács jelentést fogadott el (EC 2001), mely három stratégiai célt jelöl meg:

1. a minőség és hatékonyság javítása
2. az oktatás és képzés hozzáférhetővé tétele mindenki számára
3. nyitás egy tágabb világra

Ez utóbbi, harmadik céllal kapcsolatban már olyan megállapításokat is tesz a jelentés, amely előrevetíti a felsőoktatás-irányítás átalakítására később megfogalmazott irányelveket: „Erősíteni kell a kapcsolatot a munka mindennapi világa, a kutatás és az oktatás között; együttműködésre van szükség az üzleti szféra és az oktatási és kutató intézmények között.” (EC 2001, 14. o.)

A lisszaboni folyamat keretében közvetlenül a felsőoktatásról először 2003-ban esik szó, a lisszaboni célkitűzések időarányos eredményeinek értékelése kapcsán. Az erről készült jelentés (CEC 2003) megállapítja, hogy a reformok felgyorsítása legkevésbé a felsőoktatás területén tűr halasztást, és a tagállamok gyors cselekvését sürgeti.

A felsőoktatásban szükségesnek tartott változtatásokra vonatkozó konkrét irányelveket 2003-ban fogalmazza meg (EKB 2003). Ebben két ok miatt is radikális reformokat sürgetnek, egyrészt, mert az európai felsőoktatás nem versenyképes az amerikaival, másrészt, mert nem szolgálja kellőképpen a gazdasági-társadalmi fejlődést. A közlemény a következő kihívásokat sorolja fel:

- növekvő társadalmi igény a felsőfokú képzésre,
- versenykéesebb és vonzóbb felsőoktatás a hallgatók és kutatók megnyerése érdekében,
- hatékony és szoros együttműködés az egyetemek és az ipar között nemzeti és regionális szinten,
- interdiszciplinaritás a kutatásban és az oktatásban és
- a tudásalapú gazdaság és társadalom új igényeinek kielégítése.

Ebben a közleményben már határozottan megjelenik az az irányelv, hogy a hagyományos egyetem-irányítás gyakorlatát fel kell váltania az egyetemi kormányzásnak. Mivel az egyetemek közpénzekből működnek és működésük rendkívül nagy társadalmi hatással bír, a stakeholdereknek részt kell venniük az egyetemek kormányzásában, és az egyetemek menedzsmentjébe az akadémiai szférán kívüli tagoknak is be kell kerülniük. „Egy modern egyetem irányítása olyan összetett menedzsment feladat, amelybe be kell vonni olyan szakembereket is, akik nem pusztán az akadémiai tradíciókat képviselik.” (EKB 2003, 10. o.). A közlemény hangsúlyozza, hogy az egyetemeken hatékonyabb döntéshozatali mechanizmusokra, korszerűbb pénzügytechnikákra van szükség, és meg kell teremteni a kimagasló teljesítmény elismerésének mechanizmusait. A Tanács ismételten hangsúlyozza a tagállamok felelősségét a fenti kérdésekben.

A közlemény kiadása után az EU konzultációt indított, melynek során az egyetemi kormányzással kapcsolatban a következő vélemények fogalmazódtak meg (Európai Bizottság 2004):

- az autonómiának (akadémiai és menedzsment) nagyobb felelősséggel, elszámoltathatósággal és átláthatósággal kell társulnia,
- célszerű lenne a professzionális vezetők megjelenése az egyetemirányításban,
- fontos lenne az egyetemi vezetők képzése,
- egyértelmű vezetői felelősségre van szükség,
- teljesítményösztönzőket kell bevezetni és
- célszerű lenne, ha az egyetemek jogi személyiséggel és önálló vagyongazdálkodással rendelkeznének.

2005-ben Brüsszelben konferenciát rendeztek *Enabling European education to make its full contribution to the knowledge economy and society* címmel, melyen már egyértelműen javasolják az igazgatótanács (board) rendszerén alapuló egyetemi kormányzási modell bevezetését, mondván, hogy az egyszerre csökkentheti az állami beavatkozást, növelheti az intézményi autonómiát, biztosíthatja a hatékony irányítást, a stakeholderek képviselését és az egyetemek intenzívebb kapcsolatát a környezetükkel. A konferencia előadói hangsúlyozzák a stratégiai menedzsment szükségességét, amely egyrészt világos egyetemi célok megfogalmazását, másrészt a rész-célok alárendelését jelenti, valamint azt, hogy a forráselosztás alapját az intézményen belül a stratégiában megfogalmazott prioritások jelentik. Ez azonban csak akkor valósítható meg, ha a vezetőket nem a belső érintettek választják (stratégiai szempontból ráadásul túl rövid időre), hanem az igazgatótanács.

A konzultáció és a konferencia megállapításai alapján 2005-ben közleményt adtak ki (CEC 2005), melynek kiindulópontja, hogy a lisszaboni folyamat félidejében az egyetemek nem járulnak hozzá kellő mértékben a lisszaboni célkitűzésekhez. A közlemény az egyetemirányítás reformjának kapcsán megállapítja, hogy a tagállamok kormányainak olyan új törvényi kereteket kell biztosítaniuk, amelyek:

- az ex ante szabályozás helyett az ex post elszámoltatásra helyezik a hangsúlyt,
- az állammal kötött szerződések révén lehetővé teszik az egyetemeknek a középtávú tervezést,
- nagyobb gazdálkodási szabadságot adnak az egyetemeknek és
- nagyobb önállóságot biztosítanak az intézményeknek a humánerőforrás-menedzsmenthez.

2006-ban, már az újrafogalmazott lisszaboni stratégia alapján Brüsszelben újabb közleményt adnak ki (CEC 2006), mely határozottan sürgeti a tagállamokat, hogy váltsanak a hagyományos egyetemirányításról a kormányzási modellre, és hogy a kormányzati túlszabályozás és mikro-menedzsment helyett az elszámoltathatóság legyen az egyetemirányítás alapja.

3. A nyugat-európai egyetemirányítási tendenciák

Jóllehet a fenti folyamat azt sugallja, hogy a „tizenötök” elégedetlenek a reformok intenzitásával és eredményeivel, az utóbbi években a nyugat-európai országok egyértelműen elkezdték a felsőoktatás-irányítási rendszereik átalakítását az egyetemi kormányzás elveinek megfelelően.

A lisszaboni folyamathoz kapcsolódó dokumentumokban megfogalmazott egyetemi kormányzás az egyetemek vállalati kormányzáshoz hasonló irányítását jelenti, mely az angolszász országok felsőoktatási rendszereiben alakult ki. A kormányzáson alapuló irányítás lényege, hogy az eltérő érdekeket képviselő hatalmi szereplők, a szervezet működésének érintettjei (stakeholderek) közösen gyakorolják az irányítást a szervezet működése felett. A rendszer feladat- és hatalommegosztáson alapul (shared governance), egyik szereplő sem tud kizárólagos befolyásra szert tenni.

A hagyományos egyetemirányítás korlátaival, az egyetemi kormányzás előnyeivel, terjedésének okaival számos kutató foglalkozik. Vilalta az egyetemi kormányzási modell térhódításának okát elsősorban abban látja, hogy a bonyolultabbá váló hatalmi erőterben egyre inkább szükségessé válik a hatalmi viszonyok, az érdekek kiegyensúlyozása, a három főszereplő (állam/társadalom, piac, akadémiai közösség) igényeinek harmonikus kielégítése – erre pedig a kormányzási forma a legmegfelelőbb (Barakonyi 2004a). Felt nyolc országra kiterjedő vizsgálatai feltárták, hogy a kormányzási forma elterjedése mögött milyen filozófiai változások húzódnak meg (Barakonyi 2004a). Az első változás, hogy a külső irányítás és a belső döntéshozói szerep és az ezzel járó felelősségvállalás világosan elkülönüljön egymástól. Vagyis az intézmény szabadabban határozza meg követendő politikáját, de a korábbinál jóval nagyobb felelősséget viselve. A második, hogy az egyetemeket egyre erőteljesebben befolyásolják a társadalmi érdekháló tagjainak elvárásai – például, hogy a hallgatók tudása feleljenek meg a munkaerőpiaci igényeknek. Így az akadémiai döntésekben már nemcsak akadémiai szempontok érvényesülnek. A harmadik változás a döntéshozatali jogosultsággal kapcsolatos. Kíváncsú, hogy kollektív dön-

téshozatal helyett inkább felelősséget viselő egyéni tisztségviselők vagy kisebb létszámú csoportok hozzák a döntéseket annak érdekében, hogy a döntések gyorsabbak és szakszerűbbek legyenek. Sporn szerint a szenátusok azért veszítenek jelentőségükből, mert bebizonyosodott, hogy mint döntéshozó testület túlságosan nagy, rugalmatlan, ezért alkalmatlan innovatív döntésekre (Barakonyi 2004a). Goedegebuure és Boer a hagyományos egyetemi kollegiális alapon álló döntéshozatali rendszer elégtelenségéről beszél (lassú, nehézkes, alacsony hatékonyságú, befelé forduló), amelyek lehetetlenné teszik az egyre erőteljesebb társadalmi kihívásokra a megfelelő válasz megfogalmazását (Barakonyi 2004a). Barakonyi (2004b) szerint a magyar felsőoktatási integráció tartalmi „elszabotálásáért” is jórészt a nem megfelelő intézményi vezetés és döntéshozatali rendszer a felelős.

Jóllehet az egyetem-irányításra vonatkozó reformok számos nemzeti sajátossággal bírnak, az EUEREK (European Universities for Entrepreneurship: their role in the Europe of Knowledge), az OECD-IMHE (Programme on Institutional Management in Higher Education) és a CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies) projektjei keretében készített ország-jelentések (EUEREK 2006, OECD 2006, CHEPS 2006) elemzésével jó néhány közös vonás meghatározható.² A legfontosabbak a következők:

- a reformokat több lépésben, 5-10 év alatt hajtották végre;
- a korábbi kormányzati hatáskörök egy része az intézményekhez került;
- az intézményi autonómia növekedésével az egyetemekre háruló felelősség is megnőtt;
- az érdekháló külső tagjai megjelentek az egyetemi és kari irányító testületekben;
- átrendeződtek a belső hatalmi viszonyok: az akadémiai szféra és a kollektív-reprezentatív testületek (egyetemi és kari tanácsok, szenátus) szerepe a stratégiai kérdésekben és a döntéshozatalban jelentősen csökkent, hatáskörüket részben az igazgatótanácsok, részben a rektor és a dékánok vették át;
- több évre szóló, kiszámítható, de teljesítményhez kötött szerződéses kapcsolat jött létre az állam és az egyetemek között;
- az oktatók közalkalmazotti státusa megszűnt, szerződéses munkaviszonnyá alakult;
- megjelent az igény a professzionális egyetem-menedzsmentre.

Az ország-jelentésekből egyértelműen kiderül, hogy a nyugat-európai országok (köztük a hagyományos egyetemi modell „ösházája”, Németország is), határozottan törekednek a lisszaboni folyamatban megfogalmazott elvek és célkitűzések érvényre juttatására, az azoknak megfelelő irányítási rendszerek kialakítására.

² Az ország-jelentések az említett szervezetek honlapjain a következő címeken érhetők el: a CHEPS ország-jelentései a www.utwente.nl/cheps/higher_education_monitor/country.doc/, az EUREK ország-jelentései a www.euerek.info/Public_Documents/Country, míg az OECD ország-jelentései a www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34525_1_70678_119663_1_1,00.html oldalon.

4. A magyar felsőoktatás-irányítás reformkísérlete a lisszaboni célkitűzések tükrében

Tekintettel arra, hogy a kutatók által említett és fentebb idézett tendenciák és kihívások a magyar felsőoktatást is egyre inkább érintik, az Európai Unióhoz és az EFT-hez történő csatlakozásunk csak felerősíti a nyugat-európaihoz hasonló reformok szükségességét. A nyugat-európai felsőoktatás-irányítási reformok fentebb számba vett jellemzőinek figyelembe vétele hozzájárulhatott volna a hasonló magyar törekvések sikeréhez. A magyar oktatási kormányzat azonban erőltetetten, megfelelő ösztönzők, valamint a szükséges feltételek és garanciák biztosítása nélkül próbálta meg rákényszeríteni a hazai irányítási gyakorlattól teljesen idegen kormányzási rendszert az egyetemi szférára. Nem meglepő módon – sikertelenül.

A rendszerváltás utáni felsőoktatás-irányítási struktúrát az 1993. évi LXXX. Törvény a felsőoktatásról hozta létre (13. fejezet, 51-59§). Ez széles körű autonóm jogokat deklarált a magyar állami felsőoktatási intézményeknek, de egyben megvonta az autonómia határait is. Az akkori egyetemi mozgástér a következőképpen jellemezhető:

- az elviekben teljes szakmai autonómia, melyet azonban például a képzési követelmények keretek közé szorítanak,
- a viszonylagos működési autonómia – csak a törvényi keretek között,
- a korlátozott munkáltatói autonómia, melyet például a közalkalmazotti törvény, a professzori kinevezés követelményei szabnak meglehetősen szűkre és
- a gazdasági, pénzügyi autonómia szinte teljes hiánya.

A törvény szerint a felsőoktatási intézmények vezető testülete az intézményi tanács, mely akadémiai, stratégiai, személyi és gazdasági kérdésekben egyaránt döntési jogosultsággal rendelkezik. E testület választja meg az intézmény vezetőjét, a rektort illetve a főigazgatót. Az intézményi tanács elnöke a rektor, illetve főigazgató. A tagok legalább egynegyedét, legfeljebb egyharmadát a hallgatók választott képviselői, legalább egyharmadát a tanárok és docensek képviselői alkotják. A törvény előírja, hogy a tanácsban a karok képviseletét biztosítani kell. Ezt a legtöbb intézményben úgy oldották meg, hogy minden kar azonos számú képviselőt delegál az intézményi tanácsba. Ez az irányítási rendszer voltaképpen a 2. világháború előtti szervezeti-működési modellhez áll közel, amely nem felel meg a 21. századi körülményeknek és követelményeknek, nem tükrözi a fejlett világban jellemző egyetem-irányítási tendenciákat és a lisszaboni folyamatban megfogalmazott irányelveket és célkitűzéseket.

A magyar egyetem-irányítás reformját a 2002-ben hatalomra került liberális oktatási kormányzat kezdeményezte: 2002 szeptemberében elindították a Csatlakozás

zás az Európai Felsőoktatási Térséghez (CSEFT) elnevezésű programot.³ Ennek első lépéseként felkért szakértők elkészítették az első alapkoncepciókat. Ezek alapján egy operatív csoport kidolgozta a részletes koncepciót (OM 2003), mely 2003 végére készült el. Ennek elemzésekor megállapítható, hogy a lisszaboni alapelvek mindegyikét tartalmazza, vagyis az egyetemirányítás új koncepciója összhangban van az európai célkitűzésekkel. Az egyetem-irányítás új rendszerére vonatkozó alapelvek a következők:

- nagyobb gazdálkodási és szervezeti-működési autonómia az egyetemeknek,
- ezzel együtt a közpénzek és közvagyon hatékonyabb és ellenőrzött kezelése,
- rugalmasabb, piacszerűbb működés,
- professzionális menedzsment.

A felsőoktatási intézmények (FOI-k) státusára a CSEFT koncepció két alternatívát kínál: módosított költségvetési alrendszer vagy közhasznú társaság. Mindkét esetben az egyetemi kormányzás keretében valósulna meg az egyetemek irányítása; a hatalmon három szereplő osztozna: az igazgatótanács mintájára létrejövő irányító testület (IT), amely stratégiai és gazdálkodási kérdésekben döntene és tagjait fele részben a fenntartó, fele részben az intézmény delegálná, a szenátus, melynek hatásköre akadémiai kérdésekre korlátozódna és az IT által megválasztott rektor, aki a végrehajtói jogköröket gyakorolná. Lényeges eleme a koncepciónak, hogy akár költségvetési alrendszerként, akár közhasznú társaságként az intézmények hosszú távú teljesítmény-megállapodást kötnének az állammal. Különbség a gazdálkodási mozgástérben (pl. hitelfelvétel lehetősége, vagyon tulajdonjoga), illetve az egyetemi oktatók státusában (közalkalmazotti státus vagy tisztán munkajogi foglalkoztatás) van a két alternatíva között. A koncepció legmerészebb eleme talán a rektorra vonatkozó kritériumrendszer: a jelölt nem kell, hogy az adott egyetem oktatója legyen, a tudományos fokozat sem feltétel, oktatói-kutatói tevékenységet pedig megválasztása esetén csak az IT jóváhagyásával folytathat, oktatói, egységvezetői státusa nem lehet, kiválasztásánál pedig a bizonyított menedzseri képességek a meghatározók. A szakértői szándék világos és elvileg helyes a rektor szerepének felfogását illetően, de az elgondolás elfogadásának esélye már a megszületésekor nyilvánvalóan a nullával volt egyenlő.

Az új felsőoktatási törvénytervezetet (OM 2004) a CSEFT koncepció alapján dolgozták ki. Az oktatási kormányzat ezt nyilvános vitára bocsátotta, melynek következményeként, a felsőoktatási szféra jelentős ellenállásának hatására az előterjesztés számos változatot megélt, jelentősen felpuhult, benyújtása elhúzódott, és végül csak 2005 tavaszán került az országgyűlés elé. Az eredeti koncepcióhoz képest a legfontosabb torzulások a következőkben foglalhatók össze. Az új törvényi szabályozás célja eredetileg a hatékonyabb működés biztosítása lett volna, a végső válto-

³ A felsőoktatási reformgondolkodás természetesen már jóval a szóban forgó lépések előtt, az 1990-es évek elején elkezdődött.

zatban viszont már az egyetemek különböző autonómiáinak biztosítása.⁴ Elvetették a FOI-k státusának megváltoztatását: az egyetemek továbbra is költségvetési intézmények maradnak, igaz, nagyobb gazdálkodási mozgástérrel. Az IT és a szenátus hatáskörében jelentős elmozdulás történt a szenátus javára. Szintén az akadémiai közösségnek kedvezett volna, hogy a végső változat szerint az IT elnöke az egyetem rektora.⁵ A parlament elé került törvénytervezet szerint már a szenátus delegálja az IT tagjainak többségét, és visszatért a rektori poszt hagyományos felfogása is (FOI-val teljes munkaviszonyban álló egyetemi tanár töltheti be), melyre immár nem kell nyilvános pályázatot kiírni.

Sajátos módon végül még ez a jelentősen felpuhult törvény sem állta ki az alkotmányosság próbáját. Mádl Ferenc köztársasági elnök a törvény elfogadása után normakontrollra küldte azt az Alkotmánybíróságnak, mert véleménye szerint a jogszabály az IT hatáskörébe utal a kutatást közvetlenül érintő kérdéseket, megsértve ezzel a tudományos élet szabadságának alkotmányos elvét (KEH 2005). 2005 októberében az AB megállapította, hogy a törvény által előírt egyetemirányítási rendszerben valóban sérül a tanszabadság, a tudományos élet szabadsága és a FOI-k autonómiája (AB 2005).⁶ Az alkotmányossági próba sikertelenségének oka természetesen az is lehet, hogy a jogalkotás némiképp le van maradva az élet követelte változások mögött.

Az oktatási kormányzat az AB döntése után a jogszabály teljes átdolgozására kényszerült. A 2005. november 29-én elfogadott 2005. évi CXXXIX. Törvény a felsőoktatásról szerint az egyetemdöntést hozó és döntések végrehajtást ellenőrző testülete a szenátus, melyben az oktatók és kutatók által választott tagoknak többségben kell lenniük. Irányító testület helyett az egyetemeken gazdasági tanács (GT) alakul, amely azonban csak véleményező, a stratégiai döntés-előkészítésben résztvevő, a végrehajtás ellenőrzésében közreműködő szerv. Jogosítványa mindössze annyi, hogy figyelemmel kíséri az egyetem működését, és ha szükségesnek tartja, jelzéssel él a fenntartó felé. Fontos megjegyezni, hogy még ebben a meglehetősen korlátozott hatáskörű testületben is 5-2 illetve 6-3 az egyetemi-minisztériumi delegáltak aránya.

Másodszori hatalomra kerülése után a szocialista-liberális kormányzat kísérletet tett a törvény módosítására a GT szerepének erősítése érdekében. A 2006. július 24-i törvénymódosítás értelmében a rektor csak a GT egyetértésével nyújthatott volna be a szenátusnak bizonyos előterjesztéseket, így például az intézményi fejlesztési tervet, az egyetem számviteli rendjét, fejlesztésre vonatkozó elképzeléseket, gazdálkodó szervezet alapítására vonatkozó kezdeményezést, a vagyongazdálkodással kapcsolatos terveket, az intézmény költségvetését és beszámolóját. Sólyom László köztársasági elnök elődjéhez hasonlóan normakontrollra küldi a törvénymódosítást (KEH 2006), az AB pedig szeptember 25-én helyt ad az elnök alkotmányossági ag-

⁴ Meglehetősen groteszk, hogy végül az Alkotmánybíróság mégis éppen az akadémiai szabadság csorbítása miatt nem tartotta elfogadhatónak a törvényt.

⁵ Ám ennek kapcsán sokan a rektori befolyás túlzott növekedése miatt kezdtek el aggódni

⁶ Különvéleményt egyedül Dr. Kiss László fogalmazott meg.

gályainak (AB 2006). Az indoklás szerint a GT nem felsőoktatási önkormányzati szerv, mégis lehetővé válna számára az egyetem autonóm döntéshozatalának megakadályozása, az egyetértési jog gyakorlása során pedig meggátolhatja a tudományos minőség érvényesülését. Különvéleményt ismét Dr. Kiss László fogalmaz meg. Szerinte nem mindegyik, fentebb is idézett kérdés függ össze a tudomány művelésével, ezért nem lett volna szabad differenciálatlanul elutasítani a GT egyetértési jogát. Egyébként is: a GT nem minősül külső szervnek, mert a testületben többségben vannak a belső, egyetem által delegált tagok. Valós hatáskör nélkül, pusztán véleményezési joggal jelenléte és működése formális. Így a FOI-k olyan függetlenséget nyertek a fenntartó-finanszírozó államtól, amire nincs példa a magyar igazgatási, intézményi rendszerben. Az államnak csak a finanszírozás kötelezettsége marad, az általa nyújtott források felhasználásához azonban már nincs köze.

Elgondolkodtató, bár kívül esik jelen dolgozat keretein, hogy a nyilvánvalóan demokratikus és erős alkotmányos alapokon álló nyugat-európai államokban nem ütközik az alaptörvénybe a kormányzáson alapuló egyetem-irányítás, nem sérti a kutatás autonómiáját a külső tagok bevonása az egyetemirányításba, Magyarországon viszont az erre irányuló törekvések nem állták ki az alkotmányosság próbáját. Mindazonáltal a végül elfogadott törvény mind betűjében, mind szellemében már oly mértékben eltért a kezdeti elképzelésektől, hogy feltehetően nem töltötte volna be eredeti szerepét, ugyanakkor számos új konfliktust és problémát hozott volna. Ezért sokan, még a reform egykor lelkes hívei is örömmel fogadták az Alkotmánybíróság döntéseit. Ugyanakkor a felsőoktatási reformkísérlet bukásával meggyőződés szerint 2006 szeptemberére rosszabb helyzetbe kerültünk, mint amilyenben 2002 szeptemberében voltunk. Miközben ugyanis az EU felismerte és egyértelműen megfogalmazta az egyetem-irányítás új alapokra helyezésének szükségességét, a nyugat-európai országok pedig elindították a szükséges reformokat, és miközben az elavult és alacsony hatékonyságú irányítási rendszerrel is összefüggő problémák Magyarországon egyetemen belül és kívül egyre erőteljesebben jelentkeznek, a megrekedt reformkísérlettel jó időre lehetetlenné vált a magyar felsőoktatás irányításának új alapokra helyezése. Féltő, hogy a magyar FO-ra így fokozottan igaz lesz a lisszaboni megállapítás:

- egyetemeink nem versenyképesek,
- nem szolgálják kellőképpen a gazdasági-társadalmi fejlődést.

Ehhez Magyarország esetében még egy harmadik elemet is hozzátehetünk: fennáll a veszély, hogy a magyar egyetemek a jelenlegi irányítási mechanizmusok mellett nem lesznek képesek betölteni azt a szerepet, amelyet korszerű és hatékony irányítással betölthetnének; nem lesznek motorjai Magyarország felzárkózásának.

Azzal tehát, hogy az AB nem engedte életbe lépni az oktatási kormányzat reform-elképzeléseinek torzóját, feltehetően sikerült néhány csapdát elkerülni, az eredeti probléma azonban továbbra is fennáll – és ezen a hatáskör nélküli gazdasági tanácsok nyilvánvalóan nem változtatnak. Ezért véleményem szerint a magyar egye-

tem-irányítás átalakítása hosszú távon nem kerülhető el. Ahhoz azonban, hogy a következő kezdeményezés ne jusson elődje sorsára, szembe kell nézni az elkövetett hibákkal. A következőkben azokat a tényezőket veszem számba, amelyekre jóval nagyobb figyelmet kellett volna fordítani, és amelyekkel a jövőben is számolni kell egy reform-kezdeményezés sikere érdekében.

1. A változás szükségességének tudatosítása: A változás kívánatossága nagymértékben azon múlik, hogy az emberek számára mennyire égető a megoldani kívánt probléma (Bakacsi 1996, 288. o.). A magyar egyetemi oktatók jelentős része nem érzi a változás szükségességét. Szerintük csak a finanszírozással és az állami irányítással vannak problémák, maga az oktatás és a kutatás magas színvonalú, a struktúra, a működés megfelelő. Előszeretettel hivatkoznak a magyar tudomány élvonalába tartozó tudósok kiemelkedő teljesítményére⁷, miközben sokan mind oktatói, mint kutatói teljesítményüket tekintve meglehetősen középszerűek, és jó néhányan vannak olyanok is, akiknek már régen nem lenne helyük az egyetemen. Szükségük addig terjed, hogy amíg a hallgatói létszám drasztikusan nem csökken, amíg jól megszokott tárgyaikat zavartalanul oktathatják, addig nincs baj, a (tudás)piac, a verseny, a hatékonyság, az átláthatóság stb. számunkra távoli, értelmetlen és gyakran pejoratív fogalmak.

2. A kihívások azonosítása: A magyar egyetemi oktatók egy része csak felületesen ismeri a BF, az EFT lényegét, és a reform alapjául szolgáló, nyugaton meghonosodott mintákat. Az oktatói gárda egy része ugyan sokat utazik külföldre, ám a selektív észlelés éppúgy jellemző rájuk, mint politikusainkra. Ugyanígy nem vesznek tudomást a többi, korábban felsorolt kihívásról sem, hiszen nincsenek szoros kapcsolatban a munka világával, a gazdasággal. A kihívások megértése nélkül pedig illúzió elvárni tőlük, hogy azonosuljanak az azokra adandó válaszokkal.

3. A változtatási törekvések világos bemutatása: Meggyőződésem, hogy a CSEFT koncepciót az oktatók jelentős hányada nem ismerte, sokan még csak nem is hallottak róla. A felsőoktatási törvénytervezet újabb és újabb, néha kétnaponta újírt változatait pedig még az sem tudta pontosan követni, akinek ezt hivatalból meg kellett volna tennie. Nem véletlen, hogy néhány oktató még akkor is az egyetemek gazdasági társasággá alakításáról, az oktatók közalkalmazotti státusának megszűnéséről vizionált, amikor erről már régen szó sem volt.

4. A változás előnyeinek és hátrányainak számba vétele: A legtöbb oktató nem tudja pontosan, hogy a változások személy szerint őt hogyan fogják érinteni, milyen előnyei származhatnak belőle. Enélkül még azok sem állnak a reform-törekvések mellé, akik pedig kedvezőbb helyzetbe kerülhetnének általa. Mindez nemcsak egyéni, hanem szervezeti szinten is igaz. A változás következményeinek belátásához természetesen arra van szükség, hogy a döntéshozók alapos hatáselemzést végezze-

⁷ Lásd például a shanghai rangsort, melyben a SZTE előkelő helyét jórészt Szent-Györgyi Albertnek köszönheti.

nek egy ilyen léptékű reform előtt. Ilyen hatástanulmány tudomásom szerint nem készült.

5. A vezetők és a dolgozók képessé tétele: A változtatások még akkor is professzionális változásmenedzselést igényelnek, ha a szóban forgónál kisebb léptékű átalakításokat vezetnek be, a FO-nál kevésbé bonyolult rendszerben. Ám ahogyan a mai magyar FO egyik problémája a professzionális menedzsment hiánya, fennáll a veszélye, hogy a minden reform ezen fog elbukni. A FO-i vezetők rendszeres képzése más országokban teljesen általános, nálunk azonban szóba sem kerül. Hasonlóan fontos lenne az oktatók átképzése is az új képzési követelmények, a tömegoktatás, az információtechnológiai forradalom, a globalizáció jelentette kihívásoknak megfelelő oktatás elsajátítása érdekében. Nem elhagyható az egyetemi testületek – akár IT, akár GT – külső tagjainak beillesztő programja, melynek során megismerik annak az intézménynek a működését és szereplőit, amelyek irányításában kisebb vagy nagyobb felelősséget vállalnak. Sajnálatos módon a reform elképzelésekben ezekről egyáltalán nem esik szó.

6. Meggyőző, hiteles kommunikáció: A reform-kezdeményezéseket az egyetemi polgárok jelentős része politikai ügynek tekinti, és éppolyan hiteltelennek tartja, mint minden más, a nagypolitika felől érkező kezdeményezést. Megfigyelhető, hogy a politikailag aktív oktatók esetében a törésvonalak rendszerint a politikai beállítódás mentén húzódnak, a többiek pedig éppen ezért távol tartják magukat a kérdéstől. A reformkísérletet sokan az oktatási miniszter életmű-törekvésének tekintették, éppen emiatt megkérdőjelezve az abban foglaltak létjogosultságát. Ezt az érzést erősítette a változtatások erőltetett, kötelező és azonnali bevezetésére irányuló törekvés annak ellenére, hogy mértékadó szakemberek inkább az önkéntes (bár ösztönzött) és fokozatos bevezetés mellett tették le voksukat.⁸ Az is tény azonban, hogy Magyarországon, a végletes politikai megosztottság miatt a mindenkori kormányzat sietségre kényszerül a reformelképzelések megvalósítását illetően. A reformok legitimitása érdekében is politikai konszenzusra, ha úgy tetszik, stratégiai platformra lenne szükség az oktatási kérdéseket illetően.

7. A változás pénzügyi ösztönzése, a szükséges erőforrások biztosítása: Elemzők szerint a magyar felsőoktatási integráció egyebek között azért vallott kudarcot – legalábbis ami a tartalmi, érdemi egyesülést illeti –, mert a kormányzat nem biztosította az ehhez szükséges forrásokat. Bármilyen reformtörekvés elbukhat azon, hogy a szükséges anyagi háttérrel és infrastruktúrával nem biztosítják, sőt, éppen ellenkezőleg, a változtatásoktól azonnal a költségcsökkenést remélnék. A változás melletti elkötelezettség is növelhető lenne megfelelő anyagi ösztönzőkkel. Egyik napról a másikra élő, eladósodott, állandó infrastrukturális gondokkal küszködő intézményben megfelelő források nélkül nehéz érdemi változásokat elérni, és nem túl meggyőző a változások hosszú távú kedvező hatásával érvelni.

⁸ Lásd például a reform mellett egyébként elkötelezett Barakonyi tanulmányait.

8. Teljesítményértékelés, érdekeltégi, ösztönzési rendszer bevezetése: Annak érdekében, hogy a jól teljesítő dolgozók valóban élvezhessék az átalakítás előnyeit (de ettől függetlenül is) égető szükség lenne egy objektív, formális, több szempontú teljesítményértékelési rendszer bevezetésére, és az ezen alapuló ösztönzési, érdekeltégi rendszer bevezetésére. Ellenkező esetben a változások haszonélvezői nem az arra érdemesek lesznek, és éppen azokat fordítjuk a változások ellen, akik a legtöbbet tudnának tenni a reformok megvalósítása és a FO hatékonyabb működése érdekében. Ez az egyének felül szintén igaz a szervezetek szintjén is.

5. Összegzés

A Bologna deklarációtól és folyamattól eltérően a lisszaboni stratégia és folyamat konkrét irányelveket fogalmaz meg a tagállamok számára az egyetem-irányítás átalakítására. A tagállamokat arra ösztönzi, hogy az autonómia-felelősség-elszámoltathatóság-átláthatóság összefüggésrendszerében biztosítsanak nagyobb önállóságot az egyetemeknek. Az intézmények szintjén viszont szükséges az irányítási rendszer átalakítása annak érdekében, hogy a közpénzből működő és a társadalomra nagy hatást gyakoroló intézmények megfelelően tudjanak élni a megnövekedett autonómiával. Az egyetemi kormányzás rendszerén belül az igazgatótanács intézményét alkalmassá tartja arra, hogy biztosítsa ezen elvek megvalósulását. Emellett szükségesnek látja a professzionalitás megjelenését az egyetemi vezetésben részben az akadémiai kívüli szakemberek bevonásával, részben az egyetemi vezetők képzésével.

A nyugat-európai országok az utóbbi években egyértelműen elmozdultak az egyetemi kormányzási modell felé. Ezeket a változtatásokat azonban fokozatosan, 5-10 év alatt, koherens rendszerben és megfelelő finanszírozási háttér biztosításával valósították meg.

A magyar oktatáskormányzat 2002-ben kezdeményezte a rendszerváltás után kialakított és a 21. századra egyértelműen túlhaladottá vált felsőoktatás-irányítás reformját. A Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez koncepcióban megfogalmazott elképzelések teljes összhangban voltak a lisszaboni folyamat keretében született irányelvekkel és a nyugat-európai tendenciákkal. Az oktatási kormányzat által elkövetett hibák és a magyar felsőoktatás ellenállása miatt azonban a reformok megvalósítására hivatott törvénytervezet már annyira eltért az eredeti elképzelésektől, hogy még a reform támogatói között is sokan szerencsésnek tartották, hogy az Alkotmánybíróság a tudományosság szabadságának veszélyeztetése miatt elvetette a törvénytervezetet. Ezzel azonban az eredeti problémát nem oldottuk meg, ezért hosszú távon biztosan nem kerülhető el a magyar egyetem-irányítási rendszer korszerűsítése. Az újabb próbálkozás során azonban célszerű lenne elkerülni az előző hibáit és figyelembe venni a sikertelen hazai és a sikeres külföldi reformokból levonható tanulságokat.

Felhasznált irodalom

- AB 2005: 41/2005. (X. 27.) AB határozat. *Magyar Közlöny*, 142, 7892-7913. o.
- AB 2006: 39/2006. (IX. 27) AB határozat. *Magyar Közlöny*, 117, 8686-8691. o.
- Bakacsi Gy. 1996: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Barakonyi K. 2004a: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? *Közgazdasági Szemle*, 51, 6, 584-599. o.
- Barakonyi K. 2004b: *Rendszerváltás a magyar felsőoktatásban*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- CEC 2000: *The Lisbon European Council – an Agenda of Economic and Social Renewal for Europe*. Commission of the European Communities, Doc/00/7, Brussels.
- CEC 2003: *The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms*. Commission of the European Communities, COM(2003) 685, Brussels.
- CEC 2004: *Outcome of the Stakeholders' Consultation*. Commission of the European Communities, /DOC(2004)0604, Brussels.
- CEC 2005: *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*. Commission of the European Communities, COM(2005) 152 final, Brussels.
- CEC 2006: *Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation*. Commission of the European Communities, COM (2006)208 final, Brussels.
- EC 2000: *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23 and 24 March.
- EC 2001: *The concrete future objectives of the education and training systems*. Report from the Education Council to the European Council. European Council, REP 5980/01, Brussels.
- EKB 2003: *Az egyetemek szerepe a tudás Európájában*. Az Európai Közösségek Bizottsága, COM(2003) 58, Brüsszel.
- KEH 2005: *I-2/2122/2005. számú dokumentum*. Köztársasági Elnöki Hivatal, Budapest.
- KEH 2006: *I-2/3388-0/2006. számú dokumentum*. Köztársasági Elnöki Hivatal, Budapest.
- OM 2003: *A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója*. Vitaanyag, utolsó változat (november 25.). Oktatási Minisztérium, Budapest.
- OM 2004: *Előterjesztés a Kormány részére a felsőoktatásról szóló törvényről*. Oktatási Minisztérium, Budapest.